

Publicato il 13/01/2022

N. 00034/2022 REG.PROV.COLL.

N. 00213/2021 REG.RIC.

N. 00315/2021 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 213 del 2021, proposto da Michele Molfino, Monica Molfino e Maria Valle, rappresentati e difesi dagli avv. Simone Vernazza e Glauco Stagnaro, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Glauco Stagnaro in Genova, via Corsica, 2;

contro

Comune di Camogli, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avv. Renato Mottola, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia;

nei confronti

Santamaria S.r.l., Scuderia del Sole s.s.d., non costituite in giudizio;

sul ricorso numero di registro generale 315 del 2021, proposto da Santamaria S.r.l. e Scuderia del Sole s.s.d., rappresentate e difese dall'avv. Francesca Brancati, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia e domicilio eletto presso lo studio del medesimo difensore in Genova, piazzetta Brignole, 2/8;

contro

Comune di Camogli, in persona del Sindaco pro tempore, rappresentato e difeso dall'avv. Renato Mottola, con domicilio digitale come da p.e.c. dei registri di giustizia;

nei confronti

Michele Molfino, Monica Molfino, Maria Valle, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

quanto al ricorso n. 213 del 2021:

dell'ordinanza a firma del responsabile Area Edilizia Privata 14/1/2021, n. 4, notificata il 4-5/2/2021 ("Ordinanza di demolizione manufatti in corrispondenza dei mappali 8, 9, 11, 13, 14, 460, 522, 523 e 524 del foglio 4 N.C.T. di Camogli, realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica e permesso di costruire");

di ogni ulteriore atto antecedente, presupposto, conseguente o comunque connesso, e segnatamente dei seguenti atti:

- relazioni di sopralluogo 9/10/2020 prot. n. 16082 e 23/12/2020 prot. n. 21649, richiamate nella suddetta ordinanza;

- comunicazione di avvio del procedimento 10/11/2020, prot. 18453;

quanto al ricorso n. 315 del 2021:

dell'ordinanza dirigenziale n. 4 del 14.1.2021 a firma del responsabile del Servizio di edilizia privata ed avente ad oggetto "Ordinanza di demolizione manufatti in corrispondenza dei mappali 8, 9, 11, 13, 14, 460, 522, 523 e 524 del foglio 4 NCT di Camogli, realizzati in assenza di autorizzazione paesaggistica e permesso di costruire, comunicata alle ricorrenti mediante plico raccomandato pervenuto in data 4.2.2021;

nonché di tutti gli atti del procedimento, cognitivi e no, preparatori, presupposti, conseguenti e/o connessi, nessuno escluso, concluso con il provvedimento sopra indicato e segnatamente dei seguenti atti: relazione di sopralluogo del 9.10.2020 prot. 16082 e del 23.12.2020 prot. 21649; comunicazione di avvio del procedimento datata 10.11.2020 prot. 18453; richiesta di verifica datata 28.9.2020 prot. 15283 del Comando dei carabinieri forestali di Rapallo.

Visti i ricorsi e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Camogli;

Visti tutti gli atti di causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 novembre 2021 il dott. Richard Goso e uditi i difensori intervenuti per le parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I signori Michele Molfino, Monica Molfino e Maria Valle sono proprietari di un terreno agricolo di mq 2.220 circa ubicato nel Comune di Camogli.

In forza di contratto stipulato il 30 aprile 2009, successivamente rinnovato in modo tacito, tale fondo è stato concesso in locazione a Santamaria S.r.l. per destinarlo all'esercizio di attività sportiva equestre. In precedenza, lo stesso immobile era condotto dall'Associazione Centro Equestre Acque Fredde sulla base di contratto di locazione del 12 aprile 1991.

Con nota del 10 novembre 2020, il responsabile dell'Area edilizia privata del Comune di Camogli contestava ai proprietari del terreno in questione la presenza di alcuni manufatti abusivi e comunicava l'avvio del relativo procedimento sanzionatorio.

Tale comunicazione era inviata anche alla Santamaria S.r.l., nella qualità di proprietaria di un terreno contiguo interessato da una parte delle opere abusive, e alla società sportiva dilettantistica Scuderia del Sole.

Quindi, con l'ordinanza n. 4 del 14 gennaio 2021, notificata a tutti i soggetti sopra indicati, il Comune di Camogli ha ingiunto la demolizione delle seguenti opere realizzate in assenza di autorizzazione paesaggistica e di permesso di costruire:

- a) un camminamento in battuto di cemento avente lunghezza di m 10 circa e larghezza di m 1,40 circa;
- b) un manufatto prefabbricato ad uso stalla con struttura metallica e tamponamenti in legno, poggiante su battuto di cemento, avente superficie di mq 15 circa;
- c) un manufatto ad uso giostra per cavalli con montanti metallici e tamponamenti in legno, ancorato al suolo tramite cordolo in cemento;
- d) un campo ostacoli con fondo in sabbia di mq 1.300 circa, delimitato da una staccionata in legno alta m 1,25 circa.

Le opere in questione insistono sul terreno dei signori Molfino e Valle, fatta eccezione per quella *sub d)* che ricade nella proprietà della Santamaria S.r.l. Nel contesto dell'ordinanza di demolizione, si precisa che i manufatti abusivi sono utilizzati per l'attività di equitazione svolta dalla Scuderia del Sole s.s.d.

E' stato anche previsto che, nel caso di inottemperanza all'ordine di demolizione, i beni e l'area di sedime nonché quella necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive, corrispondente a mq 3.000 circa, saranno acquisiti gratuitamente al patrimonio del Comune.

I signori Molfino e Valle hanno impugnato l'ordinanza suddetta con ricorso notificato il 19 marzo 2021 e depositato il 24 marzo successivo (r.g. n. 213 del 2021), deducendo i seguenti motivi di gravame:

I) “Violazione e/o falsa applicazione art. 31, comma 3, d.P.R. n. 380/2001. Violazione del principio di proporzionalità. Carenza dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione”.

Dichiarandosi estranei alle opere abusive, i ricorrenti contestano la statuizione relativa all’acquisizione gratuita dei manufatti e dell’area circostante nel caso di inottemperanza all’ordine di demolizione.

II) “Violazione e/o falsa applicazione art. 3, legge n. 241/1990; art. 31, comma 3, d.P.R. n. 380/2001. Carenza dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione, illogicità, indeterminazione”.

Il Comune non avrebbe indicato l’interesse pubblico sotteso alla scelta di acquisire gratuitamente, nell’ipotesi di inottemperanza all’ordine di demolizione, un’area ulteriore di mq 3.000 circa, neppure individuata con precisione.

III) “Violazione artt. 3, 10, 22, 31 e 37, d.P.R. n. 380/2001; artt. 167, d.lgs. n. 42/2004; art. 17, legge Regione Liguria n. 16/2008. Carenza dei presupposti, travisamento dei fatti, difetto di istruttoria e di motivazione”.

Non sussisterebbero i presupposti per l’applicazione della sanzione demolitoria, trattandosi di opere di ridotte dimensioni e carattere pertinenziale che non richiedevano il previo rilascio di un permesso di costruire.

IV) “Violazione artt. 7 e ss., legge n. 241/1990. Violazione del giusto procedimento. Difetto di istruttoria e di motivazione”.

La genericità e incompletezza della comunicazione di avvio avrebbero precluso un’efficace partecipazione procedimentale.

Costituitosi in resistenza, il Comune di Camogli controdeduce alle censure avversarie, concludendo per la reiezione del ricorso.

In ragione della sussistenza del requisito del *periculum in mora*, l’istanza cautelare accedente al ricorso è stata accolta con l’ordinanza n. 87 del 15 aprile 2021.

La stessa ordinanza di demolizione è stata impugnata da Santamaria S.r.l. e Scuderia del Sole s.s.d. con ricorso notificato il 1° aprile 2021 e depositato il 30 aprile successivo (r.g. n. 315 del 2021).

La ricorrenti deducono i seguenti motivi di gravame:

I) “Violazione e/o falsa applicazione artt. 3, 10, 22 e 31, d.P.R. n. 380/2001, in relazione alla violazione e mancata applicazione degli artt. 22 e 37 del d.P.R. medesimo e dell’art. 17 della l.r. 6 giugno 2008, n. 16. Violazione e/o falsa applicazione art. 167, d.lgs. n. 42/2004 e art. 17, l.r. n. 16/2008. Difetto e/o falsità dei presupposti, travisamento dei fatti. Difetto di istruttoria e di motivazione. Violazione del principio di proporzionalità della sanzione amministrativa”.

Fatta eccezione per il fabbricato ad uso stalla, in procinto di essere rimosso, le altre opere abusive non avrebbero richiesto il previo rilascio di un permesso di costruire e, pertanto, non potrebbero essere sanzionate con la demolizione.

II) “Violazione e falsa applicazione dell’art. 31 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in relazione agli artt. 7, 8, 9 e 10 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Violazione del principio del giusto procedimento. Violazione dei principi di buon andamento ed imparzialità dell’azione amministrativa *ex art. 97 Cost.* Violazione del principio del legittimo affidamento. Eccesso di potere per difetto assoluto del presupposto, di istruttoria e di motivazione e per illogicità e contraddittorietà manifeste. Perplexità. Sviamento”.

Avendo riguardo al carattere risalente delle opere e all’affidamento ingeneratosi nelle ricorrenti relativamente alla legittimità delle stesse, l’Amministrazione avrebbe dovuto fornire una specifica motivazione in ordine al concreto interesse pubblico perseguito con l’ordine di demolizione.

III) “Violazione e falsa applicazione dell’art. 31, comma 3, del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, in relazione alla violazione e falsa applicazione dell’art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Eccesso di potere per difetto assoluto di presupposto, istruttoria e di motivazione. Travisamento”.

Scuderia del Sole s.s.d. non sarebbe responsabile degli abusi e, pertanto, non avrebbe potuto disporsi l’acquisizione gratuita dell’area di sedime nel caso di inottemperanza all’ordine di demolizione.

IV) “Violazione e/o falsa applicazione art. 2135 cod. civ. in relazione alla violazione dell’art. 42 n.t.a P.R.G. Camogli recante la disciplina delle zone E3. Violazione art. 52 n.t.a. P.T.C.P. relative agli insediamenti ammissibili in zona ANI-MA. Difetto di istruttoria e di motivazione”.

Non sussisterebbero i ritenuti profili di incompatibilità tra le opere abusive e la disciplina urbanistica della zona.

Anche in questo secondo giudizio, si è costituito l’intimato Comune di Camogli che argomenta nel senso dell’infondatezza delle censure avversarie e conclude per il rigetto del ricorso.

L’istanza cautelare incidentalmente proposta dalle ricorrenti è stata accolta con l’ordinanza n. 118 del 14 maggio 2021.

In prossimità dell’udienza di trattazione, le parti costituite nei due giudizi hanno sviluppato le proprie tesi con memorie difensive e di replica.

I ricorsi, infine, sono stati chiamati alla pubblica udienza del 24 novembre 2021 e trattenuti in decisione all’esito della trattazione orale congiunta.

DIRITTO

1) Va preliminarmente disposta la riunione dei ricorsi proposti per l’annullamento della stessa ordinanza di demolizione.

2) Per comodità espositiva, le censure sollevate con i due ricorsi, in parte sovrapponibili, saranno esaminate per gruppi omogenei, dando priorità ai rilievi di carattere sostanziale concernenti il regime edilizio delle opere abusive.

Con il primo ricorso, gli esponenti sostengono che, per la loro natura ed entità, le opere in questione non avrebbero richiesto il rilascio di un permesso di costruire, ma sarebbe stata sufficiente una s.c.i.a., in mancanza della quale può trovare applicazione unicamente la sanzione pecuniaria (motivo III).

Analoga doglianza è formulata con il secondo gravame, con la differenza che le ricorrenti riconoscono la necessità del permesso di costruire per il manufatto ad uso stalla (motivo I).

Tali censure non sono fondate.

Per consolidato orientamento giurisprudenziale, infatti, un intervento edilizio consistente in una pluralità di opere deve essere valutato in modo globale, atteso che la considerazione atomistica delle singole opere non consente di comprendere l'effettiva portata dell'operazione: ne consegue che, in presenza di un abuso di notevoli dimensioni costituito da opere diverse, ma reciprocamente funzionali, si configura un'unica attività di trasformazione urbanistica per la quale è necessario il permesso di costruire, senza possibilità di scomporre una parte per sostenere che sia assoggettabile a d.i.a. ovvero a s.c.i.a. (cfr., fra le ultime, Cons. Stato, sez. VI, 30 giugno 2021, n. 4919).

Tali condivisi principi trovano puntuale applicazione nel caso di specie in quanto le contestate opere abusive, parte delle quali comportanti nuove volumetrie, erano tutte finalizzate alla realizzazione di un maneggio per cavalli e, nel complesso, hanno prodotto una significativa e permanente trasformazione del territorio, peraltro in zona assoggettata a vincolo paesaggistico, che implicava la necessità del titolo edilizio espresso.

Va precisato, altresì, che il provvedimento demolitorio impugnato è adeguatamente giustificato dall'abusività delle opere, sicché non rileva la pretesa assenza di profili di contrasto, dedotta solo con il ricorso n. 315/2021 (motivo IV), tra le opere medesime e la disciplina urbanistica della zona dettata dal P.R.G. e dal P.T.C.P.

3) Un secondo gruppo di censure concerne la responsabilità degli abusi e si fonda su prospettazioni antitetiche.

Con il primo ricorso, si evidenzia che i proprietari del terreno non ne hanno avuto la concreta disponibilità fin dal 1991, quando erano stati concessi in locazione dal dante causa degli odierni ricorrenti all'Associazione Centro Equestre Acque Fredde che li ha adibiti all'esercizio dell'attività sportiva: non essendo stato dimostrato alcun coinvolgimento dei proprietari nella realizzazione delle opere abusive, sarebbe illegittima la previsione di acquisizione gratuita al patrimonio comunale dei manufatti e dell'area circostante nel caso di inottemperanza all'ordine di demolizione (motivo I).

Anche Scuderia del Sole s.s.d., divenuta conduttrice del terreno solo nel 2020, si professa estranea agli abusi e, su tale presupposto, contesta la legittimità della previsione concernente l'acquisizione gratuita dell'area di sedime (motivo III).

Neppure queste censure possono essere condivise.

Infatti, perché i proprietari degli immobili possano andare esenti dalla misura della confisca *ex art.* 31, comma 3, d.P.R. n. 380/2001, occorre che risulti, in modo inequivocabile, la loro completa estraneità al compimento delle opere abusive ovvero che, essendone venuti a conoscenza, si siano poi adoperati per impedirle con gli strumenti offerti dall'ordinamento (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 26 febbraio 2021, n. 1648).

Il proprietario incolpevole, quindi, deve provare di aver intrapreso iniziative idonee a ripristinare lo stato dei luoghi nei sensi e nei modi richiesti dall'autorità amministrativa.

Tanto precisato, anche volendo ammettere che gli abusi fossero stati commessi da persone diverse dai proprietari dei terreni, non può negarsi che gli stessi siano rimasti sostanzialmente inerti dopo

che l'Amministrazione aveva comunicato loro l'avvio del procedimento volto alla demolizione delle opere abusive. In particolare, la lettera del 8 aprile 2021 inviata a Santamaria S.r.l. conteneva solo la richiesta di ragguagli e il sollecito di pagamento dei canoni arretrati.

La censura proposta da Scuderia del Sole s.s.d. è inammissibile in quanto, non essendo proprietaria dei terreni, la stessa non ha interesse a dolersi della prevista confisca.

4) Ancora con riguardo alla previsione di acquisizione gratuita, i signori Molfino e Valle denunciano il vizio di difetto di motivazione, poiché non sono state indicate le ragioni sottese alla scelta di acquisire, oltre all'area su cui insistono le opere abusive, un'ulteriore area di mq 3.000 circa. La statuizione in parola sarebbe anche illegittima per genericità, stante la mancata individuazione dell'area suddetta (motivo II).

Le dedotte carenze, tuttavia, non inficiano il provvedimento impugnato, potendo essere colmate nel successivo provvedimento con cui viene disposta l'acquisizione gratuita, ove dovrà essere precisamente individuata l'ulteriore area necessaria, secondo le vigenti prescrizioni urbanistiche, alla realizzazione di opere analoghe a quelle abusive e fornita adeguata motivazione su tale punto (cfr. Cons. Stato, sez. II, 13 novembre 2020, n. 7008).

5) Residuano da esaminare le censure di carattere formale sollevate con i due ricorsi.

Con il primo di essi, gli esponenti lamentano la genericità della comunicazione di avvio del procedimento, asseritamente non idonea a consentire la comprensione dell'effettiva portata dell'adottando provvedimento sanzionatorio (motivo IV).

E' pacifico in giurisprudenza, tuttavia, che l'obbligo di previa comunicazione di avvio del procedimento non si applica ai provvedimenti sanzionatori in materia edilizia, aventi natura di atti dovuti e vincolati (cfr., fra le ultime, Cons. Stato, sez. VI, 19 agosto 2021, n. 5943).

Nel caso in esame, pertanto, la comunicazione di avvio non sarebbe stata neppure necessaria e non risulta che l'avviso inviato ai ricorrenti contenesse elementi errati o comunque atti a fuorviarli.

Con il secondo ricorso, viene denunciato il difetto di motivazione dell'ordinanza di demolizione in relazione al carattere risalente degli abusi e all'incolpevole affidamento conseguentemente generatosi in capo agli interessati (motivo II).

Anche questo tipo di doglianza non trova alcun conforto nella sedimentata giurisprudenza amministrativa la quale, in relazione alla natura vincolata dell'ordine di demolizione di opere abusive, esclude sia la necessità di una valutazione specifica delle sottese ragioni di interesse pubblico sia l'esistenza di un affidamento tutelabile alla conservazione di una situazione di fatto abusiva che il tempo non può legittimare (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, sez. VI, 11 giugno 2021, n. 4532).

6) Per le esposte ragioni, entrambi i ricorsi sono infondati e, pertanto, devono essere respinti.

Le spese del primo giudizio, equitativamente liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza nei confronti del Comune di Camogli; in ragione della peculiarità della situazione di fatto, le spese del secondo giudizio possono essere compensate fra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando, riunisce i ricorsi in epigrafe e li respinge.

Condanna i ricorrenti, in solido fra loro, al pagamento delle spese del giudizio r.g. n. 213/2021 che liquida in favore del Comune di Camogli nell'importo complessivo di € 2.000,00 (duemila euro), oltre accessori come per legge.

Compensa le spese del giudizio r.g. n. 315/2021.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 24 novembre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Luca Morbelli, Presidente

Gianmario Palliggiano, Consigliere

Richard Goso, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Richard Goso

IL PRESIDENTE

Luca Morbelli

IL SEGRETARIO